

## **Derecho a la educación secundaria de jóvenes y adultos: nuevas oportunidades y dificultades que persisten**

**Autora: Alicia Beatriz Acin<sup>1</sup>**

### **Introducción**

En el marco del derecho a la educación, principio que orienta la política educativa en Argentina a partir de la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206, una responsabilidad ineludible del Estado es generar las condiciones que permitan hacer efectivo ese derecho en cada uno de los niveles y modalidades que forman parte del sistema educativo.

Asimismo, la extensión de la obligatoriedad escolar a la educación secundaria completa plantea un desafío inédito en términos de políticas de democratización educativa, que abarcan al conjunto de la educación secundaria, incluida la modalidad educación permanente de jóvenes y adultos (Sinisi et al, 2010).

Parte importante de las políticas educativas en la década de 2000 se orientó a fortalecer la inclusión, permanencia y egreso de la educación secundaria. A partir del reconocimiento de que la permanencia es profundamente desigual según los sectores sociales,<sup>2</sup> se implementaron planes y programas a fin de revertirla o de evitar que la desigualdad se profundice. Medidas orientadas al mismo propósito forman parte de las políticas para la educación de jóvenes y adultos, modalidad que ha ocupado un lugar destacado en las políticas educativas en los últimos años (Acin, 2013; Finnegan, 2012).

Habida cuenta de la vasta bibliografía relativa a lo ocurrido en otros momentos históricos en que se produjo ampliación de derechos y extensión de la escolaridad a sectores sociales que no habían tenido acceso a la educación anteriormente, surgen interrogantes sobre los aspectos a considerar a fin de que no se reediten iguales o semejantes problemas.

---

<sup>1</sup> Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación, Magister en Administración Pública y Doctora en Educación y Sociedad. Profesora Adjunta a cargo de Problemática Educativa de Jóvenes y Adultos de la Escuela de Ciencias de la Educación e investigadora del Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichón, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del Equipo Técnico de la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos de Córdoba.

<sup>2</sup> Solamente el 13% de los jóvenes más pobres del país logra terminar los estudios secundarios mientras que los jóvenes de sectores altos concluyen en un 96,2% (Sourrouille, 2009).

¿Cómo garantizar el ejercicio de ese derecho, cuando sabemos que la expansión y universalización de la escolaridad en los niveles primario, secundario y terciario, que se produjo de manera uniforme en el contexto mundial en la segunda mitad del siglo XX, fue simultánea a la diferenciación y segmentación institucional?

¿Qué medidas y recaudos adoptar a fin de no reiterar el fenómeno de inclusión excluyente? Este concepto alude a la recreación y generación de nuevos mecanismos de exclusión educativa, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional insuficientes para revertir los procesos de marginación y negación de derechos dentro y fuera de las instituciones educativas (Gentili, 2009).

¿Qué otras innovaciones son necesarias, qué cuidados tener y qué previsiones tomar para que la compatibilización de la educación secundaria de jóvenes y adultos con el resto del sistema educativo no derive en escolarismo? Es decir, en la reducción de iniciativas para satisfacer las necesidades educativas de los adultos sólo a las provistas por el sistema educativo bajo los formatos tradicionalmente adoptados (Beltrán & Beltrán, 1996).

En función de ello en este artículo interesa reflexionar sobre las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de quienes asisten a la educación secundaria de jóvenes y adultos, principalmente, en los avances registrados y en las dificultades existentes para su plena efectivización.

El trabajo surge de preocupaciones compartidas con colegas y compañeros, del desempeño profesional en la unidad estatal a cargo de la educación de jóvenes y adultos en Córdoba y de resultados de la tesis doctoral “La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)”.<sup>3</sup> Es por ello que el ámbito de referencia principal es el provincial, en el marco de políticas nacionales y de la normativa federal.

Los ejes que estructuran el artículo son los siguientes: la educación secundaria de jóvenes y adultos, que ha tenido una expansión notable en los últimos años; políticas para la

---

<sup>3</sup> Realizada en la Universidad de Barcelona, bajo la dirección de la Dra. Ana Ayuste, septiembre 2011-noviembre 2013. La comparación se basó en análisis documental, entrevistas semi estructuradas a actores clave, grupo de discusión y observaciones en centros educativos para adultos.

educación secundaria de jóvenes y adultos que favorecen el derecho a la educación y, finalmente, los logros alcanzados y los obstáculos que persisten en ese camino.

### **Origen, evolución y situación actual de la educación secundaria de jóvenes y adultos<sup>4</sup>**

La educación secundaria para jóvenes y adultos es la que se desarrolla en el sistema educativo y permite obtener la titulación que habilita la continuación de estudios superiores. En nuestro país tiene un peso significativo dentro de esta modalidad ya que concentra alrededor del 75% del total de la matrícula.

Esta relevancia cuantitativa se explicaría por diversas razones. En primer lugar, Argentina presenta una tasa de escolarización primaria alta comparativamente con otros países de América Latina. En segundo lugar, existe un requerimiento casi excluyente del título de estudios secundarios para el acceso al mercado de trabajo y para la promoción de categorías. En tercer lugar, el carácter selectivo de la educación secundaria común ha provocado el desplazamiento de estudiantes que nos son retenidos en ésta a la modalidad educación de jóvenes y adultos. La investigación “Estudiantes de la educación permanente de jóvenes y adultos y población excluida del sistema educativo”, citada en Serie Informes de Investigación, agosto 2010-DINIECE, advierte del aumento de la matrícula entre 1996 y 2006 en Argentina, principalmente por la incorporación de adolescentes y jóvenes menores de 20 años. De igual modo, en Córdoba Provinciali et al (2005) sostienen que el nivel medio de adultos es el que mostró el mayor crecimiento entre 1996-2005 al incorporar jóvenes que interrumpieron recientemente el secundario regular, siendo la franja etárea de 18 a 21 años del 54%. En ese trabajo y en otro de mi autoría (Acin, 2007) se conjetura que la edad mayoritaria entre quienes asisten a los CENMA evidenciaría un pasaje directo a la educación de adultos, asociado a las dificultades del secundario regular para retenerlos.

---

<sup>4</sup> A lo largo del tiempo y según los países la educación de adultos recibió distintas denominaciones. En este trabajo se utiliza la expresión educación de jóvenes adultos, adoptada en la LEN, aunque se emplean otras formas de nominarla y sus respectivas siglas, acorde a la forma en que fue nombrada en otros momentos o en las fuentes consultadas.

Los factores mencionados configuran una situación bien diferente a la que se presentaba en el momento fundacional de la educación secundaria de adultos, respecto de la oferta y de la composición de la matrícula, como se detalla a continuación.

Hasta 1970 los adultos que cursaban la educación secundaria se incorporaban al turno vespertino o nocturno de las escuelas secundarias comunes. El surgimiento institucional data de esa fecha, cuando la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA)<sup>5</sup> crea los centros de nivel secundario de adultos (CENS), en el marco de una política educativa desarrollista que impulsaba la educación. Formaba parte de la estrategia de DINEA la utilización de los lugares en que transcurre la vida cotidiana de los sujetos (fábricas, empresas, comercios, sedes gremiales, iglesias de diferentes confesiones, municipios, clubes, sociedades de fomento) y la firma de convenios con esas instituciones.

La creación de los CENS implicó una democratización en términos cuantitativos y cualitativos ya que permitió la incorporación de un sector social, fundamentalmente trabajadores, que escasamente había tenido acceso a este nivel de educación, con una propuesta organizativa y pedagógica pensada para ellos.

A los CENS nacionales en varias provincias se sumaron centros de educación secundaria provinciales y entre ambos dieron forma a la educación secundaria de jóvenes y adultos en las jurisdicciones. En Córdoba se abrieron los centros educativos de nivel medio para adultos (CENMA), creados por la Dirección de Educación de Adultos (DEA, 1987-1995), en el marco de la Reforma Educacional Córdoba, orientada a democratizar la educación en su conjunto. Esa es la denominación vigente de los centros educativos para secundaria de jóvenes y adultos en la actualidad.

A partir de una reconstrucción histórica desde su creación hasta 1986, Filmus (1992) destaca los rasgos innovadores del momento fundacional y la asimilación progresiva a la

---

<sup>5</sup>DINEA es una unidad gubernamental, que funcionó entre 1968 y 1993, encargada de formular lineamientos comunes para la educación de adultos de todo el país. Incorporó un discurso de modernización que tomaba los principios de la Educación Permanente y principios organizativos que respondían a lo que establecía el Plan Multinacional de Educación impulsado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

educación secundaria para adolescentes. Entre los rasgos innovadores señala: currículum estructurado en áreas de conocimiento (Cosmológica, Ciencias Sociales, Comunicación y Profesional) y subáreas; transformación de las escuelas en complejos funcionales educativos; libertad del docente para distribuir los contenidos mínimos en los tres ciclos, conforme a la naturaleza, capacidad y características del grupo; supresión del examen como medio de comprobación del aprendizaje y su reemplazo por un sistema de evaluación conceptual y una prueba de apreciación de aprovechamiento; asistencia educativa permanente para la formación del personal docente especializado. La pérdida de esas ideas se perfilaron desde el inicio, asemejándose cada vez más al nivel medio tradicional, con escasa formación profesional y menor duración. El autor conjetura que, probablemente, como recompensa a esa formalización, se haya reglamentado el libre acceso a los niveles superiores para los egresados de los CENS, no previsto en sus orígenes.

Canevari & Yague (2014) destacan los cambios en el plan de estudios producidos en cada gestión de gobierno, que evidencian los aspectos conflictivos en juego: eliminación de las referencias al marco político vigente o su incorporación explícita; supresión y/o reimplantación de áreas; incremento del área profesional; incorporación de un curso de nivelación de un mes de duración integrado por Matemática, Lengua y Técnicas de Estudio; evaluación por áreas o por sub áreas, en forma conceptual o numérica e incorporación de asignaturas anuales en 1983.

La reseña efectuada da cuenta de una tendencia a la asimilación progresiva a la educación secundaria de adolescentes (Filmus, 1992), escolarización según Canevari & Yague (2014) y homologación a las escuelas de nivel medio de adolescentes (Brusilovsky, 2006). En Córdoba ese proceso cristalizó a fines de la década de 1990 con la homologación administrativa, organizativa y curricular (Acin et al, 2011). Esa tendencia oscila con momentos de búsqueda de especificidad según los contextos socio históricos e incluso de sostenimiento de la propuesta fundacional en algunos centros, en períodos de gobierno de restricción de libertades (Roitenburd, 2005).<sup>6</sup> Finnegan (2014) refiere a la tensión permanente de la educación secundaria para jóvenes y adultos entre crear finalidades propias y propuestas pedagógicas específicas o desaparecer frente a la homologación

---

<sup>6</sup> En la provincia de Córdoba un período fructífero tuvo lugar bajo la primera Dirección de de Educación para Adultos (DEA, 1987-1995), además del momento actual.

normativa y la equiparación a la secundaria para adolescentes, ubicándose como la última oportunidad escolar que recoge a los que no permanecen en aquella.

Además de los cambios mencionados en la oferta, se produjo otro en la composición de los estudiantes que asisten a la educación secundaria de jóvenes y adultos. El más importante es la edad, relacionada a su vez a los intereses, la experiencia y los saberes aprendidos en otros espacios sociales.

Para el año 2011 el mayor porcentaje de estudiantes se concentraba en la franja comprendida entre 20 y 29 años que, sumado al de la franja 16-19 totalizaba el 73,3% de los estudiantes.

Este fenómeno no es exclusivo de Argentina. Hernández (2007), Sepúlveda (2004), Messina (2000) refieren a esta situación en países de América Latina. Asimismo, autores españoles (Etcheverría, 2009; Romans y Vidalot, 1998; Formariz, 1997) y portugueses (Canário, 2013; Cavaco, 2009) aluden al cambio etéreo en sus respectivos países. Brunel (2008) identifica factores pedagógicos, políticos, legales y estructurales que contribuyen a que muchos jóvenes procuren cada vez más esta modalidad y cada año más precozmente. En Argentina, según Canevari & Yague (2014), la edad requerida para el ingreso era 21 años en 1970, 19 años en 1973 y 18 en 1976, que rige en la actualidad.

La presencia mayoritaria de jóvenes en los centros de primaria y secundaria para adultos dio lugar a un cambio en la denominación 'educación de adultos' por 'educación de jóvenes y adultos' en la V CONFITEA, bajo el argumento de que designa una forma de educación en la que los jóvenes predominan y que puede ser un lugar desde donde se generen nuevas oportunidades para las generaciones excluidas del sistema educativo regular (citado en Rodríguez, 2009). Varios países latinoamericanos adoptaron esa denominación, entre ellos, Argentina. La LEN se refiere a educación permanente de jóvenes y adultos y la Ley de Educación Provincial en Córdoba habla de educación de jóvenes y adultos.

El cambio etéreo es importante por varias razones: por un lado, plantea otras dinámicas institucionales entre los estudiantes y entre éstos y los docentes que no siempre se logran encauzar y, por el otro, moviliza a los docentes y genera representaciones en relación con los nuevos sujetos que operan como obstáculos a su aceptación.

## **Políticas nacionales y provinciales de educación secundaria de jóvenes y adultos que favorecen el derecho a la educación**

En este ítem me refiero a las políticas para la educación secundaria de jóvenes y adultos a nivel federal y provincial en la década de 2000<sup>7</sup> relacionadas con el propósito de favorecer el derecho a la educación secundaria.

Las agrupo en iniciativas de las unidades gubernamentales a cargo de la EDJA, acciones resultantes de la articulación con políticas nacionales y provinciales y extensión de planes y programas para la educación secundaria a esta modalidad. Estas acciones se enmarcan, como señalan Gutiérrez et al (2014), en políticas educativas nacionales que han marcado la agenda mediante la asignación de recursos en relación al PBI, programas socio educativos para fortalecer las trayectorias estudiantiles y cambios curriculares en todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

### *Iniciativas de las unidades de gobierno a cargo de la EDJA*<sup>8</sup>

Entre las acciones planificadas por las unidades de gobierno a cargo de la EDJA en Córdoba se destaca la creación de nuevas ofertas, la apertura de servicios educativos y un curriculum específico para la educación secundaria presencial de jóvenes y adultos.

#### *a) Creación de nuevas ofertas*

La principal oferta es el Programa de Nivel Medio de Adultos a Distancia, creado en 2000, al amparo de la Dirección de Regímenes Especiales (DRE), destinado inicialmente a trabajadores en actividad mayores de 21 años. Este programa retoma principios que orientaban la DINEA, entre ellos, la participación de entidades conveniantes. Las sedes de funcionamiento dependen administrativamente de los CENMA base<sup>9</sup> ya que es una oferta educativa integrada a la modalidad y se estructura en tres planes (A, B y C) al que los estudiantes se incorporan según el trayecto educativo cursado. Se concibe como una

---

<sup>7</sup> Me refiero a la década de 2000 sin circunscribirme a los diez años que comprende; algunas acciones le preceden y otras se concretaron ya finalizada la década pero su gestación fue en esos años.

<sup>8</sup> Hablo de unidades de gobierno ya que variaron a lo largo del período. En 1999 se creó la Dirección de Regímenes Especiales (DRE), bajo cuya dependencia se incluyó la educación de adultos; al suprimirse en 2001, la educación primaria y secundaria de adultos quedó a cargo de una Subinspección General de Adultos en la Dirección de Enseñanza Media y Superior. En 2008 se creó nuevamente la DRE, con una Sub-Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos, convertida al año siguiente en Dirección de Jurisdicción y en 2010 en Dirección General, el mayor rango alcanzado.

<sup>9</sup> El calificativo base alude a que de él dependen otros servicios.

alternativa democratizadora que ofrece otras posibilidades a los sectores que por diversas circunstancias necesitan o prefieren optar por esta opción pedagógica, atendiendo a las necesidades educativas de los destinatarios y a las organizaciones sociales y laborales de la comunidad, en el marco de la educación permanente y el desarrollo cultural.<sup>10</sup>

El Programa amplió las oportunidades educativas al ofrecer una organización pedagógica que no requiere la presencia continua de los estudiantes, sino encuentros presenciales y tutorías no obligatorias. No obstante ello, los resultados alcanzados no serían los esperados ya que la interrupción de los estudios es alta y lograrían finalizar los estudiantes de los planes B o C, más familiarizados con las exigencias del estudio, o los pertenecientes a sedes que desarrollan estrategias organizativas y pedagógicas que lo favorecen (Acin, 2013).

#### *b) Apertura de servicios*

La apertura de servicios se realiza, fundamentalmente, mediante anexos y extensiones áulicas dependientes de los CENMA base. A diferencia de éstos, se localizan en barrios periféricos en Córdoba capital y en lugares alejados de las principales ciudades del interior provincial, con la intención de acercar la oferta a los espacios de residencia o laborales de los estudiantes.<sup>11</sup>

Estos servicios están a cargo de coordinadores, designados a partir de horas cátedra en condiciones laborales precarias, en quienes se resumen gran cantidad de actividades: de conducción, administrativas, de atención de los estudiantes ante ausencia de los profesores y de auxiliar docente. A raíz de ello, en la investigación de referencia son caracterizados como “única persona multifunción” e “híbrido [...] ni una cosa ni la otra”, en alusión a la variedad de tareas desempeñadas y que cumplen funciones de conducción sin estar designados como tales.

---

<sup>10</sup> El diseño curricular comprende disciplinas y áreas: Lengua, Inglés y Matemática y Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Tecnológico Profesional, respectivamente, las que se desarrollan a través de módulos impresos. Los módulos, material básico de estudio, se estructuran en apartados referidos a esos campos de conocimiento, excepto el introductorio. Las actividades de evaluación consisten en un trabajo práctico integrador escrito, al finalizar cada apartado, y un examen final correspondiente a cada área o asignatura. Este incluye tres instancias de recuperatorio y, en casos de necesidad, mediando solicitud por escrito a las autoridades, una posibilidad más.

<sup>11</sup> Los anexos tienen su propia estructura y mayor independencia en lo administrativo, mientras que la extensión áulica, es una prolongación de la institución en otro lugar.

En la creación de estos servicios confluirían finalidades explícitas e implícitas. La finalidad explícita es la de aproximar la oferta a los lugares donde está la demanda o donde se ubican geográficamente los sectores con baja escolaridad. Entre las implícitas, se destaca la de responder a solicitudes de militantes del partido gobernante, especialmente en los primeros años, y posibilitar la designación de los coordinadores en función de la afinidad político-ideológica o de la confianza, en lugar de la formación u otros méritos.

En definitiva, estos servicios favorecen la incorporación de personas que no asistirían a los centros educativos debido a la distancia geográfica de sus lugares de residencia, porque deben transitar por zonas consideradas “inseguras” o por otras razones. Sin embargo, la falta de perfil adecuado y de formación docente y disciplinar de las personas a cargo de la conducción, sumado a la precarización laboral, es una debilidad que incide en el sostenimiento de los estudiantes, además de otros factores.

Cabe señalar que la creación de anexos es la estrategia que Gutiérrez et al (2014) identifican como modo de expansión de los servicios en Córdoba para la educación secundaria regular. Ella da cuenta de una política que le ha permitido al Estado ampliar la oferta del nivel como modo de garantizar la escolaridad obligatoria a través de una oferta flexible y económica ya que evita la creación de nuevos cargos de gestión, administrativos y de infraestructura.

*c) Otro curriculum para la educación secundaria presencial de jóvenes y adultos*

El cambio curricular iniciado en 2011 surge como legítima necesidad de revertir la homologación curricular producida en 1998 y de contar con un diseño más acorde al de la educación de nivel medio a distancia, a la vez que se encuadra en los lineamientos curriculares de la Resolución CFE N°118/10.

El actual curriculum, que continúa y excede las innovaciones del Programa a Distancia, se estructura en talleres, disciplinas y áreas. Comprende la disciplina Matemática, las áreas Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Interpretación y Producción de Textos y Técnico Profesional. El Área Técnico Profesional incluye el espacio de vinculación con el sector socio productivo local, regional y zonal a través de organizaciones gubernamentales,

sociales y de la producción, en el marco de la orientación elegida, que complementa la labor de los CENMA.

En sus fundamentos recupera aportes de Terigi (1999) respecto del proceso de especificación a cargo de directores y docentes y de Connell (1997) referidos a la justicia curricular, en el sentido de considerar la situación de los sectores más desfavorecidos y de incorporar perspectivas teóricas antes ausentes. Se aproximaría en mayor medida a un currículum integrado en tanto el aislamiento o las fronteras entre las áreas de conocimiento y materias están menos marcadas (Bernstein, 1988). Se orienta a la apropiación de contenidos y al desarrollo de capacidades, entendidas como potencial de acción humana, según Moreno Bayardo (1998), las cuales no niegan el valor de los contenidos de enseñanza, sino que los integran en una red más compleja de instancias formativas.

Sin embargo, las condiciones de producción marcadas por la urgencia política de generar propuestas en tiempos acotados incidieron en su puesta en marcha. La implementación del primer ciclo fue simultánea a la elaboración de segundo ciclo, sin el tiempo suficiente para que los docentes y directores conocieran la propuesta, se apropiaran de ella y realizaran la selección esperada según los estudiantes y el contexto en un primer momento, como estaría ocurriendo en mayor medida en la actualidad. Las instancias de capacitación sucesivas realizadas para acompañar la implementación apuntaron a diferentes grupos de docentes y sus efectos comenzarían a visualizarse cuando ya han transcurrido varios años.

Además, los aspectos innovadores, fundamentalmente el trabajo areal, por proyectos y el espacio de vinculación con el sector socio productivo, están condicionados por la forma de designación de los docentes por hora cátedra, que refuerza el trabajo aislado y no favorece la coordinación intra e inter institucional. Este es problema estructural del trabajo docente en las escuelas secundarias, según Terigi (2008), imposible de obviar ante cualquier cambio que se pretenda impulsar.

#### *Acciones articuladas con otras políticas nacionales y provinciales*

Estas acciones derivan de la firma de convenios con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de la Producción de la provincia y con los Ministerios de Seguridad y/o de Justicia a fin de atender grupos en situación de

vulnerabilidad, principalmente desocupados y personas privadas de libertad. Otras se enmarcan en políticas educativas nacionales, como el Plan Finalización de Estudios (FinEs).

A través de convenios con los Ministerios de Trabajo nacional y provincial se admitieron al Programa de Educación a Distancia de Nivel Medio de Adultos desocupados que percibían el Plan Jefes y Jefas de Hogar y, posteriormente, a trabajadores desocupados destinatarios de planes sociales para la terminalidad educativa y formación profesional, en el marco del Plan Integral para la promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”<sup>12</sup>. En 2008, mediante convenio con el MTEySS, se aceptaron en el mismo Programa a jóvenes de 18 a 24 años inscriptos en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo<sup>13</sup> para que finalicen la escolaridad obligatoria, junto al aprendizaje de un oficio.

Los convenios con los Ministerios de Seguridad y/o Justicia favorecieron la atención de personas privadas de libertad y jóvenes en conflicto con la ley penal. En 2003, mediante un Convenio Marco entre los Ministerios de Educación y de Seguridad se abrieron servicios educativos a cargo de la Subdirección de Regímenes Especiales en los establecimientos penitenciarios para que los internos iniciaran y/o completaran sus estudios en los distintos niveles. Esto representó la ampliación de la educación secundaria en los establecimientos penitenciarios, excepto en el EP2 que aloja a varones condenados, en el que se desarrollaba desde 1990, en cumplimiento de la Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. En 2004, según convenio con el Ministerio de Justicia, se crearon centros educativos de nivel primario y secundario en instituciones para jóvenes en conflicto con la ley penal.<sup>14</sup>

El Plan FinEs, componente central de la política educativa del Ministerio de Educación de la Nación, se orienta a brindar a los jóvenes y adultos una oferta educativa adaptada a sus posibilidades y necesidades para que completen la escolaridad primaria y secundaria. Se

---

<sup>12</sup> El Plan Integral para la promoción del empleo tiene como objetivo contribuir a la generación y sostenimiento de empleo privado, mejorar la empleabilidad de los desocupados y aumentar la calidad del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el Ministerio y otros órganos del Estado nacional, provincial y municipal y la participación de los sectores productivos involucrados.

<sup>13</sup> Este Plan del MTEySS, fue creado en 2008, se dirige a jóvenes de 18 a 24 años de edad, su objetivo es generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes mediante acciones integradas que les posibiliten la finalización de la escolaridad obligatoria. Supone la articulación de ese Ministerio con el homónimo y el de educación de las provincias.

<sup>14</sup> Estos centros funcionaron hasta 2012 en que el Ministerio de Educación provincial resolvió que esos jóvenes fueran atendidos por la Dirección General de Educación Media y que la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos se hiciera cargo de los mayores de 18 años.

implementó en dos etapas: deudores de materias y trayecto educativo. La primera –de carácter focalizado– se dirige a jóvenes y adultos de 18 a 25 años y mayores de 25 años que cursaron el último año de la educación secundaria como alumnos regulares y adeudan materias, sin haber obtenido el título. Éstos reciben apoyo a través de tutorías en escuelas sede designadas a tal fin y rinden las materias pendientes, en tanto las escuelas de origen emiten la certificación. La segunda prevé el cursado parcial o completo de trayectos educativos, bajo el formato de educación semi-presencial, con base en módulos impresos y tutorías.

En Córdoba dicho plan se incorporó para jóvenes y adultos que hubieran completado el cursado del Nivel de Educación Media con anterioridad a 2001 y se implementó a través de la concurrencia de cuatro Direcciones Generales,<sup>15</sup> a cargo de una Unidad de Gestión. El FinEs trayecto educativo para el nivel secundario se implementa sólo a solicitud de algunas entidades convenientes en virtud de la existencia del Programa de Nivel Medio a Distancia y a fin de no superponer ofertas.

La indagación efectuada en el marco de la tesis, circunscripta a dos instituciones que llevan adelante ese Plan –uno a solicitud del Ministerio de Defensa de la Nación y otro pedido por una organización sindical–, no permite efectuar generalizaciones. Pese a ello, ofrece visiones diferentes acerca de sus aciertos y dificultades que me interesa compartir. Algunos entrevistados consideran que el FinEs deudores de materias constituye una excelente estrategia según se implementó al comienzo ya que posibilita la culminación de los estudios a quienes adeudaban algunas materias, mientras efectúan duras críticas respecto de su implementación posterior porque se habrían flexibilizado los requisitos de ingreso a favor del incremento de matrícula. Según su interpretación, prevalecería el ‘éxito estadístico’ a expensas de la calidad de los aprendizajes, crítica que hacen extensiva al FinEs trayecto educativo. A diferencia, otro entrevistado presenta una visión muy positiva de este último, especialmente en la sede en que la entidad conveniente es el sindicato. Tal visión se justifica en el protagonismo que ésta cobra cuando está involucrada y comparte el objetivo de promover la educación y, fundamentalmente, en la movilización que el Plan habría

---

<sup>15</sup> Se trata de las Direcciones de Educación Media, de Educación Técnica y Formación Profesional, de Jóvenes y Adultos y de Institutos Privados de Enseñanza.

propiciado al interior del CENMA del que depende y en la relación con los vecinos del sector (Acin, 2013).

#### *Acciones derivadas de la extensión de planes y programas para la educación secundaria común*

En este ítem incluyo planes para la educación secundaria regular que actualmente abarcan a la educación secundaria de jóvenes y adultos y a la educación en contexto de privación de libertad. Entre los primeros cabe mencionar los Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional para el fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria, aprobados por Resol. CFE 88/09. Consisten en el apoyo y financiamiento del Ministerio de Educación de la Nación para implementar proyectos pedagógicos que elaboran las escuelas secundarias; su propósito es propiciar condiciones para la transformación progresiva del modelo pedagógico institucional que refuercen las trayectorias escolares completas de los alumnos y el logro de competencias para el ejercicio de la ciudadanía, la continuidad de estudios superiores y la incorporación al mundo del trabajo. Entre los segundos, tienen relevancia el Programa de Bibliotecas Abiertas (incorporadas en todas las unidades penales e institutos de adolescentes), los Centros de Acción Juvenil en las unidades para jóvenes dentro de los centros penitenciarios y en instituciones que alojan a jóvenes en conflicto con la Ley Penal, el Programa Nacional de Ajedrez Educativo, viabilizado a través del Programa Provincial de Ajedrez Educativo. A ellas se suma la distribución de netbook como parte del Programa Provincial Internet para Educar.

Las políticas reseñadas se fundamentan en lo que determina la LEN y la Ley de Educación Provincial respecto de la educación obligatoria, de educación de jóvenes y adultos y de educación en contextos de privación de libertad y en las Resoluciones CFE N° 118/10 y N° 127/10 que efectivizan las disposiciones de la LEN respecto de ambas modalidades. Tales Resoluciones constituyen los lineamientos marco para todas las jurisdicciones y respaldan o habilitan las políticas específicas que éstas delinear en virtud de sus atribuciones.

#### **Logros alcanzados y obstáculos que dificultan la inclusión educativa**

Tras el desarrollo efectuado de las políticas provinciales y nacionales de educación secundaria para jóvenes y adultos que favorecen el derecho a la educación, cabe realizar un balance con relación a ese propósito. Se trata de identificar las medidas que efectivamente cumplen ese propósito así como los aspectos insuficientes o las omisiones que no lo favorecen.

Es posible pensar que algo similar a lo que Gutiérrez et al (2014) plantean para el conjunto de la educación secundaria en Córdoba ocurre con relación a las políticas de educación secundaria para jóvenes y adultos analizadas. Estos autores sostienen, que la ampliación de derechos educativos y su consecuente aumento en la tasa de escolaridad se realizó sin que se construyeran simultáneamente las condiciones organizativas, pedagógicas y laborales necesarias de atender.

En efecto, parte de las acciones mencionadas en el apartado anterior indican la *incorporación a la educación secundaria para jóvenes y adultos* de grupos que anteriormente no la recibían, principalmente colectivos en situación de vulnerabilidad: desocupados, jóvenes y personas privadas de libertad. Sin embargo, los esfuerzos por incorporar a nuevos sectores a la educación obligatoria y el logro en términos de acceso no siempre se acompañan de recursos pedagógicos que favorezcan cambios en las prácticas de enseñanza. Son éstos, entre otros factores, los que podrían contribuir en la permanencia y el egreso, puntos débiles de la modalidad que constituyen obstáculos a ese derecho.

Las *acciones pedagógicas*, orientadas a la calidad educativa, se circunscriben a los Planes de Mejora Institucional -desarrollados sólo en algunos CENMA- y a los cambios curriculares en la educación secundaria presencial. El **currículum** es una apuesta importante en virtud de las transformaciones que involucra, limitada por las condiciones de implementación mencionadas, que requiere ser profundizada. La formación docente podría colaborar en las transformaciones pedagógicas necesarias si se planificara en forma sistemática y con una proyección que supere las cuestiones coyunturales. El impacto del curso para la articulación de EDJA y formación profesional y del postítulo dirigido a docentes de educación en contexto de encierro recién se empieza a visualizar y de manera desigual y no se ha diseñado formación específica para la modalidad EDJA.

La calidad de los aprendizajes que la educación secundaria de jóvenes y adultos propicia, despojada del sesgo tecnocrático o academicista e imbuída de un sentido democrático, es un punto clave en la actualidad, a diferencia del momento fundacional, si interesa profundizar ese derecho. La obligatoriedad de la educación secundaria, la edad y expectativas de los estudiantes relacionadas con la educación (Canales, 2011; Magalevsky, 2010) y el derecho de acceder a la educación superior nos interpela en tal sentido.

El *Plan FinEs*, política innovadora que habilita formatos organizacionales y pedagógicos diferentes, es valorado por los acuerdos pactados entre tutores y estudiantes para la planificación de las tutorías y por la responsabilización de estos últimos en su proceso de aprendizaje. Sin embargo, genera interrogantes sobre los aprendizajes que promueve cuando se generaliza como política universal en condiciones poco sustentables. Esto se vincula con una de las críticas que se le efectúa, esto es, el riesgo de que el derecho a la educación se limite a obtener la certificación en el marco de un circuito educativo precario, mencionada por Finnegan (2014).

Respecto de la *educación en contexto de encierro*, las políticas implementadas posibilitaron *iniciar y/o extender la educación secundaria* en la mayoría de los anexos localizados en establecimientos penitenciarios. Tanto o más importante ha sido la *transferencia de incumbencias* de los Ministerios de Gobierno o Justicia a los *Ministerios de Educación* y la *inclusión de la educación de los presos en la órbita del sistema educativo*, bajo el principio de la educación como derecho universal (Gutiérrez, 2012). No obstante los avances realizados por instalar la educación como derecho en las instituciones penitenciarias, perdura la concepción de educación enmarcada en el tratamiento, que horada la nueva institucionalidad de la educación que la normativa y las políticas propician para estos contextos. Correa et al (2013) refieren a las barreras visibles e invisibles, sustentadas en esa concepción, que dificultan el acceso a la salud, el trabajo y la educación en las cárceles de Córdoba. Denominan barreras visibles a las prácticas de sanción de conducta, contradictorias y arbitrarias; la calificación que rige el orden, la disciplina y la convivencia, y la recompensa a la buena conducta, que induce a procesos de simulación; asimismo, las demoras en el traslado de los estudiantes a las actividades educativas, los

malos tratos degradantes y humillantes, los traslados, la superposición de actividades y la desinformación. Las barreras invisibles radican en la vigencia de la cultura institucional que antepone las cuestiones de seguridad por sobre otras consideraciones.

A las limitaciones ya señaladas junto a los avances, es necesario sumar otras dificultades y las acciones factibles de encarar a fin de garantizar el derecho a la educación secundaria de los jóvenes y adultos. Entre ellas se destacan cuestiones de diverso orden: representaciones de actores clave, coordinación intra e interinstitucional y cambios en la normativa.

Las representaciones que algunos docentes tendrían de los jóvenes pueden conspirar contra su plena aceptación. Resultados de mi tesis doctoral advierten sobre la dificultad para reconocerlos como legítimos destinatarios de la educación de jóvenes y adultos, en simultáneo a la visión nostálgica del ‘alumno adulto ideal’. Sobresalen representaciones de las motivaciones y actitudes ligadas al ‘facilismo’ o las que asocian la presencia mayoritaria de jóvenes con el alejamiento de los adultos, coincidentes en parte con las encontradas por Brusilovsky & Cabrera (2012). Estas representaciones se articulan con la concepción emergente de educación de adultos *desvirtuada*. Si bien tal expresión refiere a la incorporación de población cada vez más joven, no retenida en el nivel medio regular, el énfasis no es colocado allí sino en los jóvenes, considerados intrusos o invasores de un territorio que no les pertenecería (Acin, 2013).

Estas representaciones tienen profundas consecuencias en el vínculo educativo, en las expectativas que los docentes depositan en los estudiantes, en sus propias posibilidades de intervención y en las propuestas pedagógicas que elaboran. Por ello, son un campo fértil sobre el cual actuar a fin de favorecer su aceptación y la elaboración de propuestas pedagógicas que no reproduzcan las condiciones que condujeron a la interrupción de la educación secundaria común. En sentido coincidente, Brunel (2008) sostiene la necesidad de re significar el lugar simbólico de estos alumnos, superar el rótulo de fracasados que la comunidad escolar les impone y restituirlos en su posición de sujetos en el proceso educativo.

Con relación a la articulación intra e interinstitucional, favorecer la continuidad de los egresados del nivel primario de jóvenes y adultos al secundario debería ser una prioridad institucional en la que concurren esfuerzos de los actores de ambos niveles. Esto es fundamental a fin de contrarrestar el perfil selectivo de los CENS (Graizer, 2008) respecto de los estudiantes que proceden de primaria de adultos y de ciertos rasgos ‘protectores’ de los docentes de primaria que no favorecerían el tránsito de los egresados de un nivel a otro. A partir de que se determinara como eje de trabajo, en Córdoba se han registrado experiencias interesantes que es preciso afianzar y extender.

Asimismo, favorecer la incorporación de los estudiantes con necesidades educativas especiales, con las adecuaciones y los apoyos necesarios, es una cuestión pendiente. Hasta el momento, ni en las políticas nacionales ni en las provinciales se han diseñado estrategias a tal fin, pese a la demanda existente y a lo dispuesto por la Res. CFE 118/10 en cuanto a la articulación de la EPJA con otras modalidades. Esta es una omisión importante en políticas de inclusión que tornen efectivo el derecho de todas las personas a recibir la educación según sus necesidades y posibilidades.

Otra omisión importante, con repercusiones de género, es la ausencia de articulación con políticas sociales para el cuidado de los niños pequeños mientras las mamás asisten a la educación secundaria (y primaria) de jóvenes y adultos. A pesar de la existencia de programas específicos en el Ministerio de Desarrollo Social, no se han delineado acciones interministeriales para atender esta cuestión.

En síntesis, la ampliación de oportunidades educativas para grupos o colectivos en situaciones de desventaja y la promoción del acceso a la educación secundaria de jóvenes y adultos es insuficiente si no se acompaña de acciones y estrategias que efectivicen el círculo de la inclusión a través de la permanencia y el egreso de las nuevas poblaciones que se incorporan. Sin desestimar la variedad de factores que atentan contra ese propósito, la centralidad pedagógica de las propuestas, innovaciones y alternativas que se propongan deberían ser un norte y la garantía de calidad de las intervenciones.

## Bibliografía

- Acin, A. (2013). *La educación secundaria de adultos en la actualidad. Un estudio comparado entre Córdoba (Argentina) y Cataluña (España)*. Tesis doctoral no publicada. Repositorio TDX de la UB. URL: <http://hdl.handle.net/10803/134726>.
- Acin, A. (2007). El nivel medio de adultos en Córdoba. El riesgo de incluir excluyendo. Ponencia en el Capítulo La Crisis de la Política Educativa en La Serna (comp.) *Las Transformaciones de la Modernidad Excluyente*. Córdoba: Ediciones del IIFAP, 242-249.
- Acin, A.; Madrid, B. y Caldarone, A. (2011). Transformaciones del nivel secundario de Adultos desde los orígenes hasta la actualidad. *CD-ROM VII Jornadas de Investigación en Educación "Encrucijadas de la Educación: saberes, diversidad y desigualdad"*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Beltrán, F. y Beltrán, J. (1996). *Política y prácticas de la educación de personas adultas*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Bernstein, B. (1988). *Clases, códigos y control*. Madrid: Akal.
- Brunel, C. (2008). *Jovens cada vez mais jovens na educação de jovens e adultos*. Porto Alegre: Editora Mediação.
- Brusilovsky, S. (2006). *Educación escolar de adultos. Una identidad en construcción*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- Brusilovsky, S. y Cabrera, M. E. (2012). *Pedagogías de la educación escolar de adultos: una realidad heterogénea*. México: CREFAL.  
[http://www.crefal.edu.mx/crefal2013/index.php?option=com\\_content&view=article&id=770&Itemid=210&nvista](http://www.crefal.edu.mx/crefal2013/index.php?option=com_content&view=article&id=770&Itemid=210&nvista)
- Canales, M. L. (2011). *Los jóvenes y adolescentes que interrumpieron la educación secundaria y retomaron sus estudios en la modalidad de la EDJA: recorridos educativos, laborales y proyectos de vida*. Trabajo Final de Licenciatura para optar al título de Licenciado en Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Canário, R. (2013). *Educação de adultos. Um campo e uma problemática*. Lisboa: EDUCA.
- Canevari, S.; Yaugue, J. (2014). *Historia de la educación secundaria de adultos en Argentina 1968-1983*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján-Barco Edita.
- Cavaco, C. (2009). *Adultos pouco escolarizados. Políticas e práticas de formação*. Lisboa: Educa/Unidad I&D de Ciências da Educação.
- Connell, R. (1997). *Escuelas y justicia social*. Madrid: Ediciones Morata.

- Correa, A. et al (2013). Barreras visibles e invisibles en el acceso a derechos. Una mirada desde los discursos y las prácticas en cárceles de Córdoba (capital). En *Mirar tras los muros: situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Córdoba*. Comisión Provincial de la Memoria. Informe provincial. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba- Universidad Nacional de Río Cuarto. pp. 229-259.
- Etcheverría, F. (2009). *Educación de adultos, subjetividad y transformaciones sociales: impacto social, humano y económico de la educación de personas adultas*. Tesis doctoral para optar al título de doctor. Universidad Complutense de Madrid, España.
- Filmus, D. (1992). *Demandas Populares por Educación. El caso del Movimiento Obrero Argentino*. Buenos Aires: Editorial Aique.
- Finnegan, F. (2014). *Terminar el secundario, esa es la cuestión*. Suplemento N° 24 La educación en debate. Le Monde Diplomatique.
- ----- (2012). ¿El carro antes que el caballo? Reflexiones sobre algunas demandas y condiciones en torno a la Educación de Jóvenes y Adultos. En Florencia Finnegan (comp.). *Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas, instituciones y prácticas*. Buenos Aires: Aique Educación.
- Formariz, A. (1997). Los centros de educación de personas adultas y su entorno territorial: organización de redes locales. En María Josefa Cabello (coord.) *Didáctica y educación de personas adultas* (pp. 105-130). Málaga: Ediciones Aljibe.
- Gentili, P. (2009) Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de inclusión excluyente en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*. núm. 49, 19-57.
- Graizer, O. (2008). *Organizational regulations of transmission. A study of adult secondary education institution in Buenos Aires*. Tesis doctoral para optar al título de doctor. Universitat de Valencia. Servei de publicacions.
- Gutiérrez, G. et al (2014). *El nivel secundario en Córdoba. Análisis de sus tendencias y transformaciones: 2003-2013*. Córdoba: Instituto de Capacitación e Investigación de los educadores de Córdoba-UEPC.
- Gutiérrez, M. (2012). Leyes: lo que dicen y lo que traen sin decir en Mariano Gutiérrez (Comp.). *Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contextos de encierro*. Buenos Aires: Editores del Puerto. pp. 231-258.
- Hernández, G. (2007). *Políticas educativas para la población en estado de pobreza*. México: Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL).
- Magalevsky, A. (2010). *Relación entre el proceso de formación previo y el paso por el CENMA y su incidencia en el futuro de los egresados de esta modalidad*. Trabajo Final de

Licenciatura para optar al título de Licenciada en Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

- Messina, G. (2000). La educación básica de adultos: una reflexión necesaria. En Jaime Calderón (coord.) *Teoría y desarrollo de la investigación en educación comparada* pp. 431-450. México: Plaza y Valdez Editores.

- Moreno Bayardo, M. G. (1998). El desarrollo de habilidades como objetivo educativo. Una aproximación conceptual. *Educación/núm 6. Estrategias cognitivas*. Recuperado el 21 de julio de 2013 en <http://www.jalisco.gob.mx/srias/educacion/consulta/educar/dirrseed.html>

- Provinciali, D.; González Olguín, E. Tosolini, M.; Bría, (2005). *Cuando la educación es considerada un gasto. Una investigación sobre el sistema educativo cordobés y sus resultados (período 1996-2005)*. Córdoba: UEPC.

- Rodríguez, L. (2009). La educación de adultos en la historia reciente de América Latina y El Caribe. *EFORA. Revista Electrónica de Educación y Formación Continua de Adultos*. Vol. 3, núm. 1, 64-82. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en [http://www.usal.es/efora/efora\\_03/n3\\_01\\_guereña.Pdf](http://www.usal.es/efora/efora_03/n3_01_guereña.Pdf)

- Roitenburd, S.; Foglino, A. M. y Abratte, J. P. (2005). *Los centros educativos de nivel secundario de la DINEA: Pasado y presente de experiencias pedagógicas alternativas para alumnos adultos*. Córdoba: Editorial Brujas.

- Romans, M; Viladot, G. (1998). *La educación de las personas adultas*. Barcelona: Paidós

-Sepúlveda, L. (2004). Volver a intentarlo: proyecto educativo-laboral de jóvenes adultos sociales. *Última década*, núm. 21. CIDPA, 51-79.

-Sinisi, L.; Montesinos, M. P.; Schoo, S. (2010). *Aportes para pensar la educación de adultos en el nivel secundario: un estudio desde la perspectiva de los sujetos*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. DINICECE.

- Sourrouille, F. (2009). *Obstáculos a la plena escolarización y configuraciones educativas en América Latina. Distintas formas que asume la desigualdad*. Cuadernos SITEAL 02. URL <http://www.siteal.iipe-oei.org>.

- Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*. Vol. 17, núm. 29, 63-71.

- Terigi, F. (1999). *Curriculo, itinerarios para aprehender un territorio*. Buenos Aires: Santillana

- Argentina. Consejo Federal de Educación. Resol. CFE N° 118. *Educación permanente de jóvenes y adultos-Documento Base y Lineamientos curriculares para la EPJA*. (septiembre de 2010).

- Argentina. Consejo Federal de Educación. Resol. CFE N° 127. *La educación en contextos de privación de la libertad en el sistema educativo nacional*. (diciembre de 2010).

- Argentina. Consejo Federal de Educación. Resol. N° 93. Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación obligatoria. (diciembre de 2009).
- Argentina. Consejo Federal de Educación. Resol. N° 88/09. Institucionalidad y mejora de la educación secundaria obligatoria. (noviembre de 2009).
- Argentina. Ley de Educación Nacional N° 26.206. BO núm. 31062 (2006).
- Córdoba. Ley de Educación Provincial 9870, de 15 de diciembre de 2010.

Para citarlo:

- Acin, A. (2016). *Derecho a la educación secundaria de jóvenes y adultos: nuevas oportunidades y dificultades que persisten* en Alicia Acin et al. El desafío de la inclusión en el nivel medio y superior. Buenos Aires: Editorial Noveduc.